

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

621° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 5 DICEMBRE 1986

INDICE

Commissioni permanenti

5 ^a - Bilancio	Pag.	3
---------------------------------	------	---

BILANCIO (5^a)

VENERDÌ 5 DICEMBRE 1986

330^a Seduta

Presidenza del Presidente
FERRARI-AGGRADI
indi del Vice Presidente
NOCI
e del Vice Presidente
BOLLINI

Interviene il ministro del tesoro Gorla.

La seduta inizia alle ore 9,40.

IN SEDE REFERENTE

«**Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1987)» (2051)**, approvato dalla Camera dei deputati

«**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (2059)**, approvato dalla Camera dei deputati

— Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1987 (**Tab. 1**)

— Petizione n. 179.

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si prosegue nell'esame, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Il senatore Scevarolli, dopo aver ricordato gli obiettivi di politica economica indicati nella discussione del documento di programmazione finanziaria svoltasi a settembre, sottolinea che il disegno di legge finanziaria per il 1987 che il Governo ha presentato corrisponde coerentemente alla realizzazione di una azione di risanamento finanziario tesa a consolidare i vantaggi della favorevole congiuntura internazionale; la mancata presentazione dei provvedimenti «paralleli» non

può, peraltro, essere ricondotta alla responsabilità del Governo, ma va attribuita alla mancata previsione, nel nuovo quadro procedurale delineato con le risoluzioni di giugno, di corsie preferenziali per tali interventi diretti a realizzare modifiche strutturali delle normative di settore.

Passando ad esaminare analiticamente l'azione di politica economica impostata con la manovra annuale, valuta positivamente l'azione di contenimento del fabbisogno pubblico, che non è stata disgiunta da quella tendente ad assicurare continuità agli interventi nei settori più strategici. Sul versante, poi, di una maggiore attendibilità del quadro previsionale, va vista con favore l'inserzione nell'articolato del disegno di legge finanziaria del fabbisogno connesso ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego e di un più realistico stanziamento del fondo sanitario nazionale, che dovrebbe evitare il pericolo di sottostime, frequenti negli anni passati. A fronte degli importanti impegni assunti per il settore industriale e l'*export*, ritiene che maggiore attenzione vada dedicata al comparto delle piccole e medie imprese, a favore delle quali la Camera ha, comunque, previsto un primo significativo accantonamento di fondo globale, come pure, a suo avviso, va individuata una soluzione in tempi brevi per garantire la proroga della cosiddetta «legge Formica». Quanto alla politica sociale, nel cui ambito pure si è proseguito nella indispensabile opera di razionalizzazione e qualificazione dello stato sociale, ritiene sia da stigmatizzare il mancato rispetto dell'impegno assunto dal Governo in occasione della discussione della «finanziaria» per il 1986 relativamente alla reintegrazione per la rivalutazione annuale delle rendite INAIL a favore degli invalidi del lavoro.

La valutazione sostanzialmente favorevole sul disegno di legge finanziaria per il 1987, non può però far dimenticare l'esigenza di concrete azioni anche in altri settori, quali

quello della politica fiscale, in cui va ristabilita una maggiore equità con il recupero di sostanziali fasce di elusione ed evasione dei tributi, anche se alcuni passi significativi sono stati compiuti dal Governo, come nel caso della tassazione dei titoli pubblici. Rimane comunque aperto il problema di procedere ad una vera ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, di cui è certo segno di favorevole volontà politica l'aumento dell'accantonamento del fondo globale disposto durante la discussione alla Camera dei deputati. Quanto alla situazione degli enti locali, i socialisti sono favorevoli al riconoscimento della autonomia impositiva, di cui l'opzione rappresentata dalla TASCO non può che costituire solo un approccio preliminare.

Concludendo, auspica un sollecito esame del disegno di legge finanziaria per il 1987, in modo che si possa evitare il ricorso all'esercizio provvisorio — anche se ciò dovesse comportare la rinuncia ad eventuali modifiche o correzioni al testo — così da creare le condizioni per il proseguimento della manovra di politica economica, una volta che si siano sviluppati gli opportuni chiarimenti tra le forze politiche di maggioranza.

Il senatore Bollini ritiene opportuno effettuare una prima valutazione delle nuove procedure impostate in via sperimentale con le risoluzioni approvate dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, che miravano a creare una fase preliminare di discussione per la costruzione del bilancio annuale e pluriennale con la fissazione di una serie di «regole» di politica economica. Rispetto alla discussione che si è svolta a settembre, il quadro programmatico delineato dal Governo risulta labile e impreciso, come pure risulta non sufficientemente dimostrato il meccanismo di contenimento del tetto entro i 100.000 miliardi; in sostanza, prosegue l'oratore, quello che è mancato è il bilancio pluriennale programmatico che costituisce lo snodo istituzionale per consentire maggiore vincolatività agli indirizzi fissati dal Parlamento.

Passando ad esaminare l'attuazione data alle innovazioni procedurali che si sono volute introdurre, l'oratore osserva che, indubbiamente, il disegno di legge finanziaria è stato ricondotto ad un ambito contenutistico

più limitato, anche se tale giudizio non può estendersi alla parte dell'articolato, ricca di rilevanti contenuti normativi, relativa al piano straordinario per la viabilità e i trasporti. Quanto al fondo speciale negativo, ricorda che l'idea originaria muoveva dall'intento di assicurare, con l'approvazione della legge finanziaria, un nuovo equilibrio complessivo di bilancio, che scontasse una compensazione fra appostamenti di riduzione di spesa o di maggiori entrate e accantonamenti recanti nuovi oneri finanziari: la Camera dei deputati, nell'introdurre tale innovazione che era assente dal testo presentato dal Governo, ha invece specificamente condizionato l'approvazione di alcuni specifici provvedimenti alla conclusione dell'*iter* di quelli comportanti riduzioni di spese o maggiori entrate, istituendo un collegamento puntuale che potrà intralciare la praticabilità di tale importante meccanismo.

Quanto ai provvedimenti «paralleli», non ritiene che il mancato utilizzo da parte del Governo di tale canale normativo sia da attribuire alla incertezza sui tempi di approvazione, come sembrerebbe abbia inteso sostenere nel suo intervento il senatore Scevarolli, quanto, piuttosto, alla volontà del Governo di non intraprendere azioni dolorose di risanamento di alcuni settori, su cui non si registra convergenza tra le forze di maggioranza.

L'episodio della bocciatura delle tabelle del bilancio della Pubblica Istruzione e della Difesa che si è verificato alla Camera dei deputati, se da un lato avrebbe dovuto consigliare il Governo a trarne le dovute conseguenze sul piano politico, d'altro lato ripropone il problema contabile della scomposizione dei bilanci dei Ministeri in due parti, una relativa alle spese obbligatorie e una relativa alle spese discrezionali, su cui effettivamente può esercitarsi il potere di emendamento parlamentare fino al punto di arrivare ad una reiezione di tale segmento del bilancio. Questa ipotesi, che si ritrova anche nella pregevole relazione del senatore Covi, consentirebbe una lettura più chiara e trasparente dai bilanci e metterebbe il Parlamento in grado di valutare con più fondatezza le opzioni in gioco.

In un'ottica più generale di politica econo-

mica, ritiene che l'azione del Governo avrebbe dovuto essere caratterizzata da maggiore decisione e incisività, in modo da realizzare una espansione di alcuni settori portanti dall'economia, sfruttando la favorevole condizione di allentamento del vincolo estero che avrebbe dovuto consentire anche una politica più seria volta a risolvere i gravi problemi occupazionali.

Nella discussione che si è svolta alla Camera dei deputati, la sua parte politica ha presentato un ampio ventaglio di proposte relative al settore di grandi centri urbani, dei trasporti, delle comunicazioni, della difesa e dell'ambiente, che hanno potuto svolgere una importante funzione di stimolo del dibattito; deve, però, sottolineare che la opzione che si è posta ha riguardato la scelta fra il caricare la «finanziaria» di tali ulteriori contenuti normativi, forzando quindi il proposito (che è da condividere) di un suo «alleggerimento», e la mancanza di un quadro istituzionale di più ampio respiro in cui collocare tali proposte. Ancora una volta si è riproposto, quindi, il problema della impostazione di un bilancio programmatico pluriennale che potrebbe almeno essere attuato in via sperimentale per la sola parte del conto capitale: una tale cornice pluriennale consentirebbe anche una visione di medio periodo in merito al problema del contenimento del fabbisogno, per evitare il rischio che la limitazione dell'azione alla sola manovra annuale spinga verso misure finanziarie anche di drastica riduzione, senza scontare gli andamenti previsionali futuri dell'economica che potrebbero magari richiedere correzioni di tipo diverso.

Dopo aver sottolineato l'esigenza che nell'ambito dello stesso comparto delle spese correnti sia, quindi, effettuata una selezione per individuare quella parte che realmente non sia produttiva, evitando così di penalizzare anche settori importanti quali quello della formazione del personale, afferma che anche il debito pubblico andrebbe scomposto nelle sue varie componenti in modo da depurarlo dai fattori ciclici ed inflazionistici, in modo da attingere, conseguentemente, ad una visione più realistica di tale pur grave problema. Espresse, poi, riserve in ordine ai

criteri con cui si è proceduto alla composizione delle autorizzazioni nel passaggio dalla competenza alla cassa, sottolinea che problemi di credibilità e di eventuale sottostima esistono anche per quanto riguarda le entrate.

In merito ai fondi globali, dopo aver sottolineato come molti dei provvedimenti legislativi per i quali è previsto un accantonamento non risultano poi mai presentati da parte del Governo, dichiara di ritenere opportuno che sia individuato un criterio diverso di reimpostazione annuale del fondo globale di parte corrente e di quello di parte capitale, che renda più leggibile per il Parlamento il grado di attuazione del programma legislativo presentato annualmente dal Governo.

Sottolineata ulteriormente l'esigenza di importanti interventi nel settore degli investimenti, delle infrastrutture e a favore dell'occupazione, il senatore Bollini preannuncia la presentazione da parte del suo Gruppo di proposte emendative che si prefiggono un serio obiettivo di politica economica e che vanno collocate nel quadro di tutto il dibattito che si è svolto su questi temi a partire dal mese di settembre.

Il senatore Carollo giudica positivo il testo del disegno di legge finanziaria approvato dalla Camera dei deputati, anche se esso si colloca in una situazione economica che richiederebbe probabilmente rimedi ancora più profondi: tuttavia il giudizio che si può dare sulla politica finanziaria perseguita negli ultimi anni è di segno complessivamente favorevole, coerentemente ad una modifica positiva degli atteggiamenti di alcune componenti del quadro economico, come i sindacati, che da tempo hanno abbandonato la logica del salario come variabile indipendente.

A suo avviso, comunque, occorre anche pensare all'attuazione di correttivi di altro tipo, rispetto a quelli presenti nella manovra congiunturale per il 1987, correttivi che potrebbero anzitutto riguardare un diverso modo di gestire la liquidità e i mezzi finanziari, per un controllo ed una vigilanza che indirizzino maggiormente verso le attività realmente produttive i mezzi monetari abbondante-

mente in circolazione. Un altro punto sul quale è opportuno effettuare una qualche riflessione riguarda la fiscalizzazione degli oneri sociali, giustificata in alcuni momenti nei quali la situazione finanziaria delle imprese appariva obiettivamente difficile, soprattutto per la loro ingente esposizione debitoria.

Avviandosi alla conclusione il senatore Carollo, dopo aver ricordato il ruolo proficuo che il disegno di legge finanziaria in discussione gioca nell'ambito dello sforzo dello Stato teso a destinare un adeguato volume di risorse in conto capitale alle aree disagiate del Paese, ossia prevalentemente al Mezzogiorno, sottolinea la necessità di prendere in considerazione i problemi della previdenza, e in particolare quelli relativi all'INAIL, e conclude confermando il giudizio positivo della propria parte politica sui testi in esame, soprattutto sotto il profilo della spinta agli investimenti che da essi promana.

Segue un breve dibattito sull'ordine dei lavori, al quale prendono parte il senatore Colella (a giudizio del quale sarebbe opportuno che la seduta in corso si prolungasse per consentire l'esaurimento della discussione generale, in maniera tale che possa essere sconvocata la seduta prevista per il pomeriggio e possano aver luogo nella mattinata di martedì 9 dicembre le repliche), il senatore Calice e il presidente Ferrari-Aggradi (i quali concordano con la proposta del senatore Colella).

Riprendendo la discussione generale, ha la parola il senatore Schietroma.

Dopo aver dichiarato che il giudizio da dare sul disegno di legge finanziaria non può prescindere da un discorso più ampio di carattere metodologico, attinente alle riforme da varare anche in vista del miglioramento delle procedure, si sofferma sulla *vetata quaestio* della conformità del ricorso al mercato rispetto al dettato dell'articolo 81 della Costituzione. Fa presente, al riguardo, che il ricorso al mercato rappresenta una clausola di copertura finanziaria costituzionalmente corretta ove correlata all'attribuzione di un significato pregnante di carattere politico intorno alle cifre che si stabiliscono come obiettivi da raggiungere, nell'ambito di

una politica di carattere programmatico e comunque rivolta alla realizzazione di obiettivi chiari e dalla rilevante dimensione sociale.

Dichiara, poi, che un altro punto sul quale è opportuno effettuare valutazioni approfondite riguarda l'anticipazione al mese di marzo della discussione sui grandi aggregati della finanza pubblica per l'esercizio successivo, in quanto solo in tal modo sarebbe possibile stabilire chiaramente l'ambito, di carattere macro-finanziario, all'interno del quale tutta la manovra congiunturale prospettica deve rimanere.

Dopo essersi soffermato su altri aspetti di carattere strutturale e procedurale legati agli strumenti di bilancio e alla gestione stessa della politica economica, come le modifiche degli assetti ministeriali attualmente in essere, fa presente che è chiara l'esigenza di restituire efficienza, economicità ed equità a tutta la macchina della Pubblica amministrazione, dato che l'inefficienza amministrativa finisce per tradursi anche nella perdita da parte del polo politico della possibilità di gestire le richieste provenienti dai vari settori della società: una mancata gestione in termini ottimali di tali istanze porta non solo ad una progressiva perdita di controllo, da parte delle forze politiche, dei processi di sviluppo di una società in continuo cambiamento, ma probabilmente può anche tradursi in un ulteriore incentivo per le già esistenti inefficienze. La necessità di risolvere i problemi del comparto della sanità — che costituiscono una parte della problematica più ampia relativa al pubblico impiego — può fornire l'occasione per una gestione intelligente e moderna delle richieste provenienti dalle varie categorie, richieste da gestire tenendo conto degli interessi legittimi delle categorie stesse ma richiamando nel contempo queste ultime ad un atteggiamento più coerente con gli interessi generali del Paese.

In definitiva, fa notare il senatore Schietroma, la difesa della democrazia si attua anche con la soluzione puntuale dei problemi: così operando, infatti, si possono evitare pregiudizievoli sostituzioni ad opera di poteri diversi nei confronti dell'area di compe-

tenza tradizionale delle forze politiche e del Governo.

A suo avviso, comunque, uno dei punti centrali su cui si deve soffermare l'attenzione dei partiti e dell'opinione pubblica nel suo complesso è quello della creazione di adeguate prospettive per l'occupazione, che costituisce un problema in ordine al quale occorre, tener conto, da un lato, delle aspettative che il Paese esprime, e, dall'altro, dei mutamenti tecnologici ad elevata velocità quali si stanno verificando nel mondo contemporaneo, che impongono, proprio per la loro complessità, un intervento attivo da parte della componente pubblica dell'economia. In questo quadro si colloca il ruolo degli enti di gestione delle partecipazioni statali, la cui funzione di promozione dell'occupazione e di sviluppo delle attività produttive dell'economia occorrerebbe potenziare con una opportuna strategia.

Sotto tale profilo assume un'importanza centrale l'attivazione, da parte della Commissione, della procedura di cui all'articolo 131 del Regolamento, grazie alla quale le forze politiche possono, mediante l'esame delle relazioni della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati (tra cui quelli di gestione delle partecipazioni statali), esprimere indirizzi attinenti anche alla conduzione economica e finanziaria degli enti medesimi.

Conclude, confermando il giudizio positivo della propria parte politica sui disegni di legge in titolo.

Il senatore Noci, dopo aver dichiarato che sarebbe opportuno che venissero risolti i problemi di carattere metodologico sollevati ogni volta che si discute il singolo disegno di legge finanziaria, come è accaduto anche durante l'attuale sessione del bilancio, nonostante l'approvazione, da parte dei due rami del Parlamento, delle risoluzioni di giugno (che hanno una valenza soprattutto procedurale) si sofferma sul contenuto del disegno di legge finanziaria 1987, che egli giudica fin troppo scarno, anche se proprio ciò ha contribuito a liberare il Parlamento dal vincolo della concentrazione — quantitativamente rilevante — dei propri lavori su un unico disegno di legge, ossia sulla precedente versione della «finanziaria».

Nell'esprimere, poi, un giudizio positivo sui documenti di bilancio così come approvati dalla Camera dei deputati (che, anche grazie all'opera di attenta selezione degli investimenti che li caratterizza, rispondono ad esigenze reali della pubblica opinione), fa presente che nei prossimi mesi occorrerà affrontare con realismo una serie di altre questioni, anche di carattere fiscale; il realismo sta nell'evitare il varo di norme che non si calino in una realtà amministrativa e procedurale idonea a consentire l'applicazione ottimale delle norme stesse, il che tuttavia non deve impedire la ricerca di ulteriori spazi per allargare la base imponibile ed evitare privilegi settoriali ed esenzioni non giustificate.

Avviandosi alla conclusione, l'oratore, dopo avere rilevato la mancata previsione nei documenti in esame della proroga delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa, ricorda che il Gruppo socialista è favorevole all'ipotesi che si provveda in materia utilizzando il decreto-legge concernente gli sfratti, ma fa presente che, ove una tale soluzione procedurale non dovesse risultare praticabile, sarebbe opportuna una riflessione comune al fine di valutare la possibilità di un inserimento della norma nel disegno di legge finanziaria.

Infine, sul tema dei disegni di legge cosiddetti «paralleli», dichiara di ritenere opportuno che essi vengano adottati con sollecitudine, in special modo per quanto concerne la soluzione di problemi centrali della previdenza, della sanità e della realizzazione di un'area impositiva autonoma da parte dei comuni; tema, quest'ultimo, in relazione al quale occorrerebbe tener conto degli orientamenti complessivi sia delle forze politiche che degli stessi enti locali.

Il senatore Calice, dichiarata la disponibilità del Gruppo comunista per un'abbreviazione dei tempi di esame dei documenti di bilancio per il 1987, ove in essi fossero introdotte modifiche (allo scopo di consentirne l'ulteriore esame da parte della Camera dei deputati in tempi ragionevoli), chiede di conoscere se lo stanziamento contenuto nel disegno di legge finanziaria relativamente al costo del rinnovo dei contratti del pubblico

impiego comprenda o meno l'onere relativo alla categoria dei medici e quale sia il costo (nonchè il pensiero del ministro Goria) in ordine alla proroga per il 1987 delle agevolazioni fiscali sull'acquisto della prima casa.

Egli, chiede, altresì, di conoscere come si possa conciliare lo stanziamento di 550 miliardi nel triennio per la metanizzazione nel Mezzogiorno con le indicazioni del Ministero dell'industria secondo cui il fabbisogno a tale riguardo si aggira intorno ai 3.000 miliardi per il triennio. Un altro punto sul quale chiede che il Governo faccia chiarezza riguarda i capitoli di bilancio sui quali viene caricato l'onere aggiuntivo connesso alle assunzioni in deroga effettuate negli ultimi tempi.

Conclude, chiedendo il motivo per il quale non siano stati presentati gli allegati relativi al rispetto delle riserva del 40 per cento degli investimenti a favore del Mezzogiorno nonchè le ragioni — politiche o tecniche — per le quali tale riserva non è stata rispettata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il presidente Bollini avverte che la seduta pomeridiana, già convocata per le ore 16, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 13.